

Z expozé ministra financí ČR k návrhu státního rozpočtu ČR na rok 2002*

K původnímu vládnímu návrhu státního rozpočtu

Návrh státního rozpočtu považuje každá vláda za klíčový hospodářsko-politický dokument, dokument, v němž formuluje cíle a směry ekonomické a fiskální politiky. Součástí materiálů, které nyní vláda předkládá, jsou kromě vlastního návrhu zákona o státním rozpočtu i standardní podklady, které charakterizují návrh rozpočtu, a některé další doplňující informace. Jedná se zejména o informace o rozpočtech územních samospráv, o zprávu o očekávaném vývoji státních finančních aktiv a pasiv a o podrobnou informaci o hospodaření veřejných rozpočtů.

Na vědomí Poslanecké sněmovně je dále poskytnut střednědobý výhled státního rozpočtu ČR na roky 2003 a 2004. Ten charakterizuje podstatné souvislosti, které budou profilovat rozpočtové hospodaření v dvou letech následujících po roce 2002.

Makroekonomický vývoj

Prvním z fundamentálních principů, z nichž vychází rozpočtová metoda, je analýza makroekonomického vývoje. Závěry této analýzy byly základem pro prognózu makroekonomického vývoje na rok 2002 i pro výhled na roky následující. Předkládaný návrh státního rozpočtu ve své kvantitativní části především reflektuje hospodářský vývoj v předcházejících měsících a jeho základní tendence v období nadcházejícím.

Hospodářství České republiky se v současnosti nachází ve vzestupné fázi ekonomického cyklu. Souběžně s pokračováním ekonomického růstu v prvním pololetí 2001 se poprvé od 2. čtvrtletí 1996 meziročně zvýšila i celková zaměstnanost v národním hospodářství. Pokračovala tak tendence ke snižování nerovnováhy na trhu práce, nicméně intenzita tohoto zlepšování se snižovala.

* Výklad ministra financí ČR Jiřího Rusnoka přednesený v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR při prvním čtení původního a nového návrhu státního rozpočtu. Do textu, redakce zařadila i tabulky shrnující vývoj konsolidovaných veřejných rozpočtů – jejich příjmy, výdaje a schodky – a vývoj veřejného dluhu od r. 1998 do r. 2002.

Poslanecká sněmovna původní vládní návrh státního rozpočtu v prvním čtení (18. října 2001) zamítla. Vláda proto připravila návrh nový, který obhajoval ministr Rusnok před poslanci 9. listopadu 2001.

Zkrácení výchozího textu a mezititulky: redakce.

Inflace měřená indexem spotřebitelských cen se letos vyvíjí poněkud netypicky. Nejprve se v červnu a v červenci neočekávaně výrazně zvýšila, avšak v září prudce poklesla a vrátila se na původní trajektorii svého vývoje. Za celý rok 2001 pak odhadujeme, že se inflace s vysokou pravděpodobností udrží – a to možná i výrazně – pod hranicí 5 %.

Vnější nerovnováha se mírně prohloubila. Podíl běžného účtu na hrubém domácím produktu se dostal těsně nad hranici 5 %. Pokračující příliv přímých zahraničních investic však tento deficit běžného účtu více než pokryl a kurzové efekty vedou k mírnému posilování kurzu koruny. Pozitivní charakteristikou současného ekonomického vývoje je pokračování značné investiční aktivity.

Meziroční přírůstek hrubého domácího produktu ve stálých cenách za první pololetí letošního roku dosáhl 4 %. Hospodářský růst byl tažen především domácí poptávkou. Příspěvek čistého exportu k růstu HDP dosahuje zatím záporných hodnot, a to již pět po sobě jdoucích čtvrtletí. Tento vývoj na jedné straně bezesporu souvisí se zpomalením růstu v zemích hlavních obchodních partnerů, tedy v zemích Evropské unie, na druhé straně – a v nemenší míře – s vyšším efektem „nasávání“ dovozu v růstové fázi ekonomiky.

Na straně poptávky se zvýšil kladný příspěvek výdajů na konečnou spotřebu domácností, příspěvek hrubé tvorby kapitálu vzrostl zejména v důsledku vyšších investic do fixního kapitálu. Zvýšení strukturálního podílu průmyslu na straně tvorby HDP souvisí zejména s vyšší závislostí průmyslu na exportu, než je tomu u služeb. Základní charakteristikou makroekonomického rámce pro rok 2002 je poměrně dynamický ekonomický růst za stabilní nezaměstnanosti i zaměstnanosti při neakcelerujícím cenovém růstu, čili stabilitě cenového růstu, ale i při poměrně vysoké úrovni vnější nerovnováhy, především, jak už jsem uvedl, v důsledku dovozní náročnosti rozšiřování produkčního potenciálu ekonomiky. Tento vývoj by měl probíhat v prostředí takové kombinace monetární a fiskální politiky a případně hospodářských politik ostatních, která by umožnila dosáhnout dlouhodobého cíle, tzn. růstu a rozvoje ekonomiky včetně její konvergence k zemím Evropské unie.

Růst průmyslové výroby byl velmi dynamický. V prvním pololetí dosáhl 8,6 % v meziročním srovnání, za leden až srpen je to necelých 8 %. Šlo zejména o vysoké tempo vývozu zboží a v prvním pololetí o mírný růst zaměstnanosti v průmyslu. Při meziročním téměř rovnoměrném zvýšení produktivity práce a průměrné mzdy se jednotkové mzdové náklady zvýšily jen o 0,3 %.

Ještě dynamičtější vývoj v prvním pololetí zaznamenalo stavebnictví, kde index růstu za leden až srpen představuje necelých 15 % a kde se pozitivně vyvíjí i produktivita práce a jednotkové mzdové náklady; ty za první pololetí klesly o necelých 7 %. Na druhé straně vyšší zapojení na velkých stavbách, zejména na státních zakázkách a velkých investicích do průmyslu, znamenalo i růst podílu mezispotřeby, a tím i mírné snížení podílu, který měla přidaná hodnota pocházející ze stavebnictví na tvorbě hrubého domácího produktu.

Předpokládáme, že letošní roční inflace bude nižší než 5 %, čili nižší než původně uvažovaných 5,1 %. Předpokládáme, že proti růstu cen bude

působit zejména konkurenční prostředí na domácím trhu, na národohospodářské úrovni v podstatě stagnující jednotkové mzdové náklady a dále mírně posilující měnový kurz koruny. Předpokládaná stabilizace cen minerálních paliv na světových trzích by měla tlumit růst cen této významné vstupní komodity. Pro rok 2002 odhadujeme míru inflace na 4,6 % při očekávaném příspěvku administrativních cenových opatření ve výši 1,6 p.b.

Pokud jde o trh práce, ve zbývajících částech tohoto roku a v roce 2002 očekáváme, že bude pokračovat tendence ke stabilizaci hlavních indikátorů; jsme si však vědomi toho, že půjde o působení mnoha protichůdných aspektů. V obou letech předpokládáme velmi mírný pokles rozsahu potenciální pracovní síly. Zatím nevíme přesně, jak chování příslušných věkových kategorií ovlivní novela zákona o důchodovém pojištění, která zpřísňuje podmínky pro odchod do předčasného důchodu. Podle prvních signálů však očekáváme, že postupně dojde k posílení tendence k odkládání odchodů do starobních důchodů.

V průmyslu a stavebnictví očekáváme pokračování tendence k růstu produkce spíše růstem produktivity práce, čili při stagnaci, případně mírném poklesu zaměstnanosti.

Ve struktuře nezaměstnanosti roste podíl dlouhodobě nezaměstnaných. To je velký sociální i společenský problém. Ukazuje se, že působení ekonomického růstu a přímých zahraničních investic nenabízí širokou nabídku zaměstnání méně kvalifikované a méně flexibilní pracovní síle. Tito lidé obtížně nacházejí uplatnění na trhu práce a výrazně tak převažují v kategorii dlouhodobě nezaměstnaných. Myslím, že tento problém si i nadále vyžaduje naši bedlivou pozornost, a vláda si je toho plně vědoma.

Od konce roku 1999 dochází k růstu podílu deficitu běžného účtu. Tento růst není dramatický, nicméně tato tendence existuje. Na začátku, tj. na přelomu roku 1999/2000, byl jistý výraznější skok, jehož příčinou bylo zvýšení cen dovážených surovin. Od roku 2000 pak přistupuje působení dalšího faktoru, a tím je zvyšující se deficit obchodní bilance. Zejména jde o dovoz strojů a zařízení pro investiční účely a s tím spojený i následný dovoz pro mezispotřebu. Naopak růst dovozu pro finální spotřebu je zatím výrazně pomalejší.

Pokud jde o export, převažují zde pozitivní tendence. Zejména mám na mysli dynamický vývoj exportu do států s vyspělou tržní ekonomikou a stejně tak, možná ještě významnější, je změna struktury exportu ve prospěch výrobků s vyšším stupněm zpracování, zvláště v kategorii výrobků s vysokou technickou úrovní.

Dovolím si tedy současný vývoj považovat za relativně příznivý. Budoucí vývoj obchodní bilance by však mohl být významně ovlivněn některými již dnes zřetelnými riziky. Největším rizikem je samozřejmě ekonomické ochlazení v zemích EU, zejména v Německu jako našem největším obchodním partnerovi. Navíc lze dnes jen těžko seriózně vyhodnotit možné potenciální důsledky, které bude mít pro český zahraniční obchod probíhající válečný konflikt ve střední Asii.

Dalším rizikem je meziroční zhodnocení nominálního měnového kurzu vůči euru, zejména v souvislosti s masivním přílivem zahraničních inves-

tic. Rovněž případné zrychlení dynamiky dovozu pro spotřebu při narůstajících, případně vysokých poptávkových impulzech by mohlo problémy obchodní bilance dále prohloubit. Po zvážení těchto rizik odhadujeme, že deficit obchodní bilance v roce 2002 dosáhne zhruba úrovně roku 2001, tj. okolo 150 mld. Kč, přičemž podíl skupiny minerálních paliv na tomto schodku je cca 80 mld. Kč.

Zhoršení salda obchodní bilance bude provázeno mírně se zvyšujícím přebytkem bilance služeb, i když i zde máme jisté otazníky, pokud jde o doposud se příznivě vyvíjející bilanci v oblasti mezinárodní turistiky. Ta je dnes samozřejmě v určitém ohrožení.

Na druhé straně se v bilanci výnosů a převodů bezesporu pozitivně projevují platby odškodného obětem nuceného nasazení. Proto pro rok 2002 odhadujeme deficit běžného účtu ve výši 5,3 % HDP, což znamená zhruba stabilizaci na letošní úrovni. Tento schodek bude pokryt přebytkem na finančním účtu, jehož základem bude zejména příliv přímých zahraničních investic.

Pokud jde o odhad růstu implicitního deflátoru HDP, odhadujeme ho pro rok 2002 na úrovni 3,7 %. Pokud jde o směnné relace, tzn. poměr cen dovozu a vývozu, odhadujeme, že ve srovnání s letošním rokem zůstanou na stabilní úrovni. Ta se však v letošním roce proti roku 2000 zlepšuje.

Tento scénář ekonomického růstu v sobě, jak už jsem uvedl, má jistá rizika. K nim patří zejména ceny na světových trzích, případné důsledky na vnější nerovnováhu a případné zrychlení inflace. Na druhé straně řada faktorů hovoří spíše pro to, že tato rizika budou minimální.

Predikce Ministerstva financí ČR byla zpracována v koordinaci s renomovanými institucemi, které se na trhu v ČR pohybují. Výsledky jsou v konfrontaci s reálným vývojem průběžně upřesňovány; o některých z nich se ještě zmíním. Domnívám se, že kvalita a validita těchto odhadů je velmi solidní.

Plnění rozpočtu v roce 2001

Navržený rozpočtový rámec a především pak souhrnné rozpočtové veličiny příjmů a výdajů se opírají nejen o odhady již zmíněných makroekonomických indikátorů, ale rovněž o odhadované výsledky plnění státního rozpočtu v letošním roce. Oba tyto faktory významně ovlivňují zaměření předkládané rozpočtové strategie vlády pro příští fiskální rok. V tomto kontextu pokládám za potřebné Vás informovat o základních tendencích a pravděpodobných výsledcích rozpočtového hospodaření v roce 2001.

V době, kdy byl návrh rozpočtu, který máte před sebou, sestavován, byly informace využitelné pro odhad konečných výsledků hospodaření státu v letošním roce, které mělo Ministerstvo financí k dispozici, ještě značně neúplné. V průběhu plnění rozpočtu v prvním pololetí se totiž zdálo, že by mohlo dojít k výpadku daňových příjmů s negativním dopadem na výsledné saldo státního rozpočtu. V současné době již máme k dispozici zcela aktuální údaje o pokladním plnění rozpočtu v 1.–3. čtvrtletí 2001. Ty ukazují, že naše pololetní odhady byly značně pesimistické, zejména pokud jde o odhad daňového inkasa. Pro Vaši informaci: pokladní plnění rozpočtu k dnešnímu dni představuje schodek ve výši 20 mld. Kč, což je hodnota na úrovni minulých měsíců a hodnota nižší než v pololetí tohoto roku.

Pokud jde o příjmy z daní a poplatků, dosáhly ke konci září tohoto roku 263,1 mld. Kč, což představuje 73,2 % celoročního rozpočtu. Lze tedy reálně očekávat, že do konce roku bude naplněn celý rozpočtovaný objem daňových příjmů, byť v poněkud jiné struktuře, než byl původní předpoklad.

Nepříznivý vývoj nepřímých daní, zejména u DPH, bude více než kompenzován velmi příznivým vývojem inkasa daně z příjmů právnických osob; to ke konci září již přesáhlo celoroční rozpočtovaný objem o 3 %. To znamená, že ke konci září jsme se dostali na úroveň 103 % rozpočtovaného příjmu. Očekávaný výpadek nepřímých daní bude dále kompenzován i lepším inkasem daně z příjmů ze závislé činnosti.

Rozpočet na rok 2002

Celkový rozpočtový deficit v roce 2002 dosáhne podle předloženého návrhu 52,2 mld. Kč, a to v důsledku finančních toků realizovaných prostřednictvím kapitoly Operace státních finančních aktiv – zde velkou část výdajů kapitoly tvoří úhrada očekávané ztráty Konsolidační banky, dnes již České konsolidační agentury, za rok 2001 ve výši 40 mld. Kč.

Předpokládám, že celková výše rozpočtového deficitu bude široce diskutována. Proto bych chtěl zdůraznit jeden aspekt této problematiky, který se obvykle opomíjí.

Úhrada ztráty Konsolidační banky je v podstatě úhradou nákladů spojených s transformací naší ekonomiky, zejména jejího bankovního sektoru. Nejen v příštím roce, ale i v letech následujících nebude státní rozpočet schopen tyto náklady uhradit z běžných příjmů a tuto zátěž transformace bude nutné rozložit do budoucích let.

Dovolu mi nyní, abych od obecných principů přípravy návrhu státního rozpočtu na rok 2002 přešel ke konkrétním charakteristikám jednotlivých rozpočtových veličin.

Příjmy rozpočtu v roce 2002. Celkové příjmy státního rozpočtu v roce 2002 jsou navrhovány ve výši 700 mld. Kč, výdaje pak ve výši 752,2 mld. Kč a deficit ve výši 52,2 mld. Kč.

Pokud jde o příjmovou stránku rozpočtu, chtěl bych především zdůraznit, že odhady daní, které jsou rozhodující částí příjmů jak na úrovni státního rozpočtu, tak na úrovni veřejných rozpočtů jako celku, jsou v tomto návrhu zcela korektní a reálně oceňují citlivost daňových příjmů na vývoj ekonomiky, hrubého domácího produktu a ostatních makroekonomických agregátů.

Daňové příjmy by v příštím roce měly dosáhnout 369,6 mld. Kč; implicitní součástí tohoto odhadu je celoroční efekt zvýšené výkonnosti daňových a celních orgánů v rozsahu dodatečného inkasa ve výši 4,5 mld. Kč. Příjmy z pojistného na sociální pojištění jsou odhadovány na úrovni 259,2 mld. Kč; vyznačují se vysokou růstovou dynamikou, která vychází z letošní skutečnosti a z predikce mzdového vývoje v příštím roce.

Státní rozpočet by měl v roce 2002 hospodařit s poměrně velkým objemem mimořádným příjmů. Jimi bude především výrazně vyšší příjem ze splátek u vládních úvěrů. Zde se jedná o dohody, které vláda nedávno uzavřela s Ruskou federací o deblokaci dluhu, a následné dohody uzavřené se

soukromými firmami o odkupu části tohoto dluhu. Částka získaná touto finanční operací ve výši 20, 4 mld. Kč je v předloženém návrhu rozpočtu zapracována.

Návrh rozpočtu rovněž předpokládá zapojení dodatečných příjmů z Fondu národního majetku ve výši 25,2 mld. Kč. Ty budou v souladu se zákonem o Fondu národního majetku využity k pokrytí deficitu na tzv. důchodovém účtu a k překlenutí případné nerovnováhy mezi příjmy a výdaji u nemocenského a zdravotního pojištění. Současně je třeba říci, že tato částka přesně odpovídá výdajům potřebným na krytí dluhové služby státu u kapitoly všeobecná pokladní správa.

Pokud jde o námitky proti použití dodatečných příjmů z Fondu národního majetku, chtěl bych uvést, že se nejedná o operaci neobvyklou ani nekorektní. V řadě minulých rozpočtů, konkrétně v letech 1993 až 1995, jakož i 1999 až 2000, byly takovéto jednorázové příjmy do rozpočtů zapojovány. Myslím, že nemusím zdůrazňovat, že zásadní řešení problematiky důchodového účtu může přinést postupně pouze jeho zásadní důchodová reforma. Do té doby bude vznikat silný tlak na dodatečné zdroje státního rozpočtu. Již dnes je zřejmé, že proces fiskální konsolidace není záležitostí přípravy jednoho rozpočtu, ale bude vyžadovat úsilí dlouhodobé.

Nejen v roce příštím, ale i v následujících nejbližších letech ponесou nadále veřejné rozpočty náklady transformace a privatizace, ale i náklady přípravy na vstup do Evropské unie. Správné využití privatizačních příjmů spolu s masivním ekonomickým růstem, pro který jsme připravili podmínky, by však mělo vytvořit určitý nárazník pro absorbování těchto nákladů. Navíc v horizontu následujících dvou až tří let budou postupně doznívat transformační náklady a v důsledku toho by se měly uvolnit značné zdroje v rozsahu přibližně 2 % hrubého domácího produktu především pro nezbytné financování konsolidačních projektů a projektů rychlého začlenění do Evropské unie.

Výdaje rozpočtu v roce 2002. Celkové výdaje mají dosáhnout 752, 2 mld. Kč a meziročně se zvýší o více než 9 %. Významnější než samotný rozsah výdajů je jejich vnitřní struktura. Ta vypovídá o sociálně ekonomické orientaci vládní rozpočtové politiky. Z tohoto hlediska byla jednou z podstatných charakteristik váha sociálních transferů v celkových výdajích.

Dávky důchodového a nemocenského pojištění, dávky státní sociální podpory, ale i ostatní sociální dávky, dávky pasivní politiky zaměstnanosti a dávky sociální péče poskytované prostřednictvím územních orgánů budou tvořit více než 43 % celkových výdajů státního rozpočtu.

Snaha o minimalizaci deficitu běžného hospodaření a nutnost uhradit všechny mandatorní výdaje pak vedla vládu k tomu, aby prosadila princip úspornosti ve všech ostatních oblastech, kde jsou úspory žádoucí a zdůvodnitelné. Jednou z těchto oblastí byly i kapitálové výdaje; ty se meziročně snižují o 13,4 % a dosáhnou tak necelých 46 mld. Kč.

Optika indexového růstu či poklesu je však pro hodnocení této oblasti nevhodná. Musíme si uvědomit, že velká část financování investičních aktivit státu se již v letošním roce přenesla na dva státní fondy, a to Státní fond dopravní infrastruktury a Státní fond bydlení. Přímou ze státního rozpočtu budou tak v příštím roce financovány pouze ty programy a projekty,

kteřé byly zahájeny v předchozích letech. Na nově zahajované akce jsou rezervovány pouze 2 mld. Kč. Podobně je tomu u dotací podnikatelským subjektům. Přímé dotace klesají, ale finančně se posilují nové a efektivnější formy podpory podnikatelských subjektů, jako jsou např. investiční pobídky.

Závěr

Návrh státního rozpočtu, který Vám vláda předkládá, bude jistě detailně analyzován a hodnocen příslušnými výbory Poslanecké sněmovny. Předpokládám, že bude předložena celá řada návrhů, jakým způsobem výdajové položky upravit, kde je třeba zdroje „zeštíhlit“, kde naopak posílit. Stejně jako v předchozích letech je vláda připravena diskutovat o různých variantách a změnách, aby konečná podoba státního rozpočtu vyjadřovala většinou vůli Poslanecké sněmovny a reflektovala reálné potřeby rozvoje české ekonomiky i české společnosti.

Snažil jsem se v tomto úvodním vystoupení charakterizovat pouze základní filozofii předloženého návrhu, konkretizovat zvolená východiska a rozpočtové záměry. Podrobná dokumentace, která provází vlastní návrh zákona, je Vám v předložených materiálech k dispozici se širokým souborem informací, a to nejen o vlastním státním rozpočtu, ale i o veřejných rozpočtech jako celku. Domnívám se, že tedy máte k dispozici všechny nezbytné podklady k tomu, abyste mohli posoudit celkovou konstrukci rozpočtu, jeho ekonomické, sociální, ekologické, bezpečnostní a jiné aspekty. Závěrem bych Vás chtěl proto jménem vlády požádat, abyste předložený návrh rozpočtu posoudili, vyslovili mu podporu a propustili jej do druhého čtení.

K novému vládnímu návrhu státního rozpočtu

První verzi rozpočtu projednávala Poslanecká sněmovna dne 18. října. Neschválila ji s tím, že ve svém usnesení číslo 1742 formulovala konkrétní doporučení, které parametry rozpočtu by měla vláda pozměnit. Tato doporučení vláda přijala jako projev snahy Poslanecké sněmovny o konstruktivní přístup k základnímu ekonomickému zákonu, kterým se bude řídit hospodaření státu v roce 2002. Proto také všechny návrhy poslanců zakotvené ve zmíněném usnesení Poslanecké sněmovny vláda v přepracované verzi svého návrhu akceptovala. Zároveň jsme však usilovali o to, aby zůstala zachována vnitřní konzistence, funkčnost a programové zaměření rozpočtu tak, aby vyjadřoval cíle vládní fiskální politiky i cíle celkové hospodářské politiky.

Změny v návrhu rozpočtu nebyly kosmetické, nebyly pouze formální. Měly za následek snížení celkového schodku rozpočtu a omezení přerozdělovacích procesů v oblasti veřejných financí prostřednictvím státního rozpočtu. Vedly na jedné straně k úsporám ve výdajích, na druhé straně k zajištění nově vzniklých potřeb, které vyplývají ze změněné mezinárodní a bezpečnostní situace, jak se vyvíjí po 11. září tohoto roku.

Při zpracování druhé verze návrhu státního rozpočtu na rok 2002 se nicméně potvrdilo, že věcná východiska a číselná báze, na nichž spočívá konstrukce státního rozpočtu, byly od počátku korektní; to dokazují i průběžné

výsledky hospodaření roku 2001, jak je sledujeme podle denního pokladního plnění. Dosvědčují to rovněž nové predikce a verifikované predikce základních makroekonomických indikátorů.

Změny v rozpočtu na rok 2002

Není nutné, abych u této druhé verze opakoval základní východiska a principy, ani strukturální charakteristiky návrhu rozpočtu. Ty se zásadně nezměnily. Chtěl bych však Vaši pozornost obrátit k těm změnám v rozpočtu, kterými vláda reagovala na doporučení Poslanecké sněmovny a které vyjadřují vůli vlády dosáhnout širokého konsenzu o podobě, obsahu i kvantitativních proporcích předloženého rozpočtového dokumentu.

Svým usnesením Poslanecká sněmovna doporučila vládě provést v návrhu rozpočtu tyto následující změny:

- bod 1: zrealizovat příjmy státního rozpočtu a změnit jejich strukturu,
- bod 2: příjmy z Fondu národního majetku použít v rámci rozpočtu přednostně na úhradu dluhové služby,
- bod 3: revidovat očekávanou ztrátu České konsolidační agentury podle aktuálních odhadů,
- bod 4: usilovat o zachování podílu výdajů státního rozpočtu na rok 2002 na hrubém domácím produktu na úrovni roku 2001,
- bod 5: zvýšit vlastní příjmy krajů a toto zvýšení promítnout do příjmů a výdajů státního rozpočtu,
- bod 6: posílit nezbytné výdaje v rezortech Ministerstva obrany, Ministerstva vnitra a Ministerstva zahraničních věcí v důsledku současné mezinárodní situace a zvýšených požadavků na bezpečnost,
- bod 7: zvýšit rozpočet vysokých škol.

Zrealizování příjmů rozpočtu. Pokud jde o zrealizování příjmů státního rozpočtu a změnu jejich struktury, byl přístup vlády následující. Byly prověřeny odhady daňových příjmů v návaznosti na makroekonomickou predikci Ministerstva financí ze září t. r. Původní verze rozpočtu vycházela z červených makroindikátorů. Vzhledem k výsledkům pokladních plnění státního rozpočtu za leden až září byly provedeny určité korekce. Ve druhé verzi návrhu státního rozpočtu se zrealizoval celkový objem daňových příjmů tím, že při zachování celkového objemu byly na minimum zredukovány tzv. dovýběry daňových nedoplatků z minulých let, které v první rozpočtové předloze činily 4,5 mld. Kč. Kapitálové příjmy u kapitol Ministerstva dopravy a spojů a Ministerstva obrany byly v obou případech sníženy o jednu miliardu Kč, celkově tedy o 2 mld. Kč, a to na základě nového ohodnocení reálných možností prodeje nepotřebného majetku, který tyto rezorty spravují. Objem dotace z Fondu národního majetku byl oproti první rozpočtové verzi snížen o 4,6 mld. Kč. Do rozpočtu byly nově zapojeny příjmy od Československé obchodní banky, a. s., a to ve výši 8,5 mld. Kč z transakce týkající se IPB, které vyplývají z plnění státní záruky.

Příjmy z Fondu národního majetku. Sněmovna vládě doporučila, aby příjmy z Fondu národního majetku byly přednostně použity na úhradu dluhové služby. Nový návrh státního rozpočtu počítá s dotací z Fondu národ-

ního majetku ve výši 22,6 mld. Kč. Tato částka pokryje podstatnou část, tj. více než 95 %, předpokládaných výdajů na dluhovou službu. Vzhledem k vývoji cenových indexů a vzhledem k očekávanému vývoji úrokových sazeb je však možné, že tato částka bude schopna pokrýt i 100 % dluhové služby. Chtěl bych na tomto místě zdůraznit, že příjmy státního rozpočtu v zásadě nejsou „omašličkovány“, nemají tedy konkrétní cedulky v tom smyslu, že by bylo předem určeno jejich použití na určité konkrétní výdaje. Nicméně použití všech rozpočtových prostředků musí v každém případě být v souladu s rozpočtovými pravidly.

Ztráta České konsolidační agentury. Aktualizovaný odhad ztráty České konsolidační agentury za rok 2001 je v novém návrhu rozpočtu snížen o 6 mld. Kč. Byl tedy snížen z původních 40 mld. Kč na úroveň 34 mld. Kč v novém návrhu. Důvodem tohoto snížení je zpřesněný odhad ztrát operací, které se týkají bývalé IPB. Souvisí to jak s tempem předávání těchto aktiv, tak s jejich výtežnostmi a s náklady na jejich financování.

Podíl výdajů rozpočtu na HDP. V bodu 4 Poslanecká sněmovna doporučila nezvyšovat podíl výdajů rozpočtu na hrubém domácím produktu. Mohu jednoznačně konstatovat, že rozsah přerozdělování hrubého domácího produktu prostřednictvím státního rozpočtu se nezvyšuje. Ve druhé verzi vládního návrhu státního rozpočtu na rok 2002 činí celkové výdaje 736,6 mld. Kč, což představuje 32,08 % očekávaného hrubého domácího produktu v běžných cenách. Meziročně se tento podíl dokonce o něco snižuje – konkrétně o 0,07 p.b., protože v letošním roce činí analogický podíl 32,15 %.

Pro dosažení stejného podílu výdajů státního rozpočtu na hrubém domácím produktu v obou sledovaných letech bylo nutné kromě verifikace očekávané ztráty České konsolidační agentury za rok 2001 přistoupit i k bolestivému snížení některých výdajových položek státního rozpočtu. Toto snížení se týkalo zejména následujících položek.

Za prvé se jedná o prostředky na mzdy a související výdaje ve státních organizacích, a to jak u centrálních úřadů, tak u dalších organizačních složek státu a ve státních příspěvkových organizacích. Celkově se jedná o 1,5 mld. Kč. Toto úsporné opatření znamená krácení výdajů na vlastní mzdy o 1,1 mld. Kč a krácení souvisejících výdajů, tzn. pojistného a příspěvků do fondu kulturních a sociálních potřeb, o 400 mil. Kč. Rozpočtovaný nárůst průměrných platů o 7,4 %, který je v této druhé verzi státního rozpočtu zajištěn, umožňuje variabilní přístup k vlastnímu promítnutí zvýšeného objemu prostředků na platy do individuálních platů zaměstnanců. Vytváří se dostatečný prostor pro realizaci úpravy platových tarifů, a to teoreticky od počátku roku. Problém je však s termínem schválení rozpočtu a s přípravou a schválením příslušných vládních nařízení, pokud jde o nutnost stihnout realizaci této záležitosti k 1. lednu. Rozumnější – a to vláda bude také navrhovat – je stanovení vyššího nárůstu platových tarifů s časovým posunem např. k 1. dubnu 2002. Úvahy o definitivním termínu a formách úpravy platových tarifů budou jistě ještě předmětem jednání se sociálními partnery.

Druhá položka se týká běžných výdajů kapitol státního rozpočtu; zde došlo k redukci o cca 1,3 mld. Kč. Toto snížení je plošné a v podstatě zna-

mená, že všechny rozpočtové kapitoly byly nuceny snížit své běžné výdaje o 1,2 % rozpočtovaných výdajů. Chci upozornit, že v rámci běžných výdajů nebyly snižovány výdaje na výzkum a vývoj, prostředky určené pro vysoké školství a výdaje na sociální dávky. Úspory byly hledány především v nákladech na provoz organizací státní správy a jejich podřízených složek.

A konečně za třetí, pro dosažení onoho stejného podílu výdajů na hrubém domácím produktu bylo nutné snížit výdaje na dluhovou službu o cca 1,4 mld. Kč, a to vzhledem k očekávané nižší ztrátě Konsolidační banky, nižšímu celkovému deficitu rozpočtu, k vývoji toho deficitu v průběhu příštího roku, a zejména vzhledem k očekávanému vývoji úrokových sazeb.

Posílení příjmů krajů. Aby vláda mohla splnit tento bod usnesení Poslanecké sněmovny Parlamentu, využila skutečnosti, že dne 1. 11. schválila Poslanecká sněmovna ve třetím čtení novelu zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územně samosprávným celkům a některým státním fondům. Podle této novely, která by měla nabýt účinnosti k 1. lednu příštího roku, budou mít krajské samosprávy v příštím roce k dispozici vlastní daňové příjmy, tj. podíl na daňových příjmech veřejných rozpočtů. Dopad tohoto zákona na státní rozpočet v roce 2002 – a to jak na jeho příjmovou, tak na jeho výdajovou stranu – činí 10,6 mld. Kč. Aby byla k 1. 1. 2002 zajištěna konzistence a proveditelnost obou zákonů – tzn. zákona o státním rozpočtu i zákona o rozpočtovém určení daní –, byly do této druhé vládní verze rozpočtové předlohy promítnuty nové principy alokace celkového daňového inkasa, a to ve znění schváleném Poslaneckou sněmovnou (citovaná novela zákona 243/2000 Sb.). Vláda tento postup pokládá za korektní. Jedná se o analogii s návrhem rozpočtu na letošní rok, který byl sestaven již v intencích nového zákona o rozpočtových pravidlech, přestože tento zákon vstoupil v platnost až od 1. ledna 2001.

Vyšší výdaje na obranu a bezpečnost. Poslanecká sněmovna doporučila posílit výdaje v tzv. silových rezortech a v kapitole Ministerstva zahraničních věcí. Vláda proto do druhé verze návrhu státního rozpočtu dodatečně zahrнула výdaje určené na řešení mimořádných událostí, které by v České republice mohly nastat v souvislosti s mezinárodním bojem proti terorismu, resp. které bude povinná Česká republika nést s případným vysláním svých vojenských jednotek do míst konfliktů. Tyto výdaje jsou rozpočtovány v kapitole Ministerstva zahraničních věcí ve výši 500 mil. Kč. Tato částka by měla být rozdělena v následující struktuře. Na zajištění bezpečnosti zastupitelských úřadů i ústředí Ministerstva zahraničí je vyčleněno 270 mil. Kč, z toho kapitálové výdaje činí 175 mil. Kč, pro zastupitelské úřady 75 mil. Kč a pro ministerstvo 100 mil. Kč, na běžné výdaje je vyčleněno 95 mil. Kč; dále byly posíleny výdaje na zajištění provozu zastupitelských úřadů ve výši 200 mil. Kč; zbývající částka 30 mil. Kč je určena na navýšení prostředků pro předvstupní komunikační strategii.

V kapitole všeobecná pokladní správa byla vytvořena ve výši 1,1 mld. Kč nová položka pod názvem „zvláštní výdaje na obranu a bezpečnostní opatření státu“. Finanční prostředky z této položky budou uvolňovány pro ka-

pitoly Ministerstva obrany, Ministerstva vnitra a Bezpečnostní informační služby, a to podle skutečných potřeb, které nastanou. Vláda tímto postupem chtěla zajistit, aby potřebné prostředky byly operativně dosažitelné pro kteroukoliv ze tří kapitol, a to v takovém rozsahu a na takové účely, jaké vyplynou z aktuální bezpečnostní situace.

Vyšší výdaje na vysoké školy. I tomuto doporučení sněmovny vláda plně vyhověla. Byly posíleny výdaje v kapitole Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy o 2 mld. Kč s určením na financování vysokých škol. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy rozepsalo přidělené prostředky následovně: Na zvýšení počtu studentů celkem 1,150 mld. Kč, z toho na pokrytí zvýšených mzdových prostředků 484 mil. Kč, na pokrytí ostatních běžných provozních výdajů včetně věcných výdajů na již akreditované studijní programy 666 mil. Kč. Na zvýšení dotací na ubytování a stravování studentů 30 mil. Kč, na uskutečnění rozvojových programů 420 mil. Kč. V rámci toho pak na pokračování zahájených programů 280 mil. Kč, na vyhlášení nových programů 140 mil. Kč. Na podporu studia v doktorských studijních programech 110 mil. Kč, fond vzdělávací politiky – což je podpora projektu aktivit, které přesahují rámec jedné veřejné vysoké školy – 50 mil. Kč. Na běžné výdaje vázané na investice zahrnuté do programu financování ISPROFIN 240 mil. Kč.

Další úpravy rozpočtu. Kromě úprav ve výdajové stránce rozpočtu, které požadovala Poslanecká sněmovna, byly ve druhé verzi vládní rozpočtové předlohy provedeny dvě další dílčí úpravy. Byly to úpravy, které se snažily reagovat na položky, které byly v původním návrhu velmi silně omezeny, a položky, které jsou velmi citlivé, zejména s ohledem na financování regionů.

Byla zvýšena dotace na dopravní obslužnost území v kapitole okresní úřady a v kapitole všeobecná pokladní správa celkem o 500 mil. Kč. Tímto opatřením bude zajištěno, že celkový objem výdajů na zajištění dopravní obslužnosti území zůstane v roce 2002 na úrovni roku letošního.

Byla zvýšena dotace na základní školství v obcích o 100 mil. Kč v kapitole okresní úřady a všeobecná pokladní správa. Tyto dodatečné prostředky umožní, aby dotace, resp. tzv. příspěvek na žáka základní školy a dítě v mateřské škole, zůstala zachována opět na úrovni roku 2001.

Po promítnutí všech výše uvedených změn do druhé verze rozpočtové předlohy došlo ke snížení celkového deficitu o 6 mld. Kč – z původních 52,2 mld. Kč v první verzi na 46,2 mld. Kč ve druhé verzi, přičemž deficit rozpočtu v užším pojetí, to znamená bez kapitoly operace státních finančních aktiv, je zachován ve výši 10,0 mld. Kč. Celkové výdaje včetně transferu, který probíhá ve vztahu ke krajům, byly sníženy o více než 16 mld. Kč.

Závěr

Vláda se snažila přistoupit k doporučením Poslanecké sněmovny vstřícně, tak aby doporučení mohla realizovat v úplnosti a korektně. Domnívám se, že tedy nic nebrání tomu, aby při dnešním prvním čtení byla nová vládní rozpočtová předloha schválena a postoupena do čtení druhého.

Mohu Vám slíbit, že vláda i při následném podrobném projednávání zákona o státním rozpočtu na rok 2002 bude velmi vnímavá k návrhům poslanců, které povedou k efektivnějšímu rozpočtovému hospodaření v následujícím roce.

SUMMARY

JEL Classification: A1, E6

Keywords: state budget – macroeconomics

Exposé to the 2002 State Budget Discussion in the Czech Parliament

Jiří RUSNOK – Czech Minister of Finance

The paper presents a shortened version of Finance Minister Jiri Rusnok's addresses to the lower house of the Czech Parliament in which he sketched the main macroeconomic, political and financial assumptions of the government's 2002 state budget proposal. As the government's proposal was approved by the lower house in the second reading, we include both the minister's presentations.

TABULKOVÁ PŘÍLOHA

VÝVOJ VEŘEJNÉHO DLUHU – v mld. Kč a jeho podíly na HDP

	konsolidovaný vládní dluh					podíl na HDP v %				
	1998	1999	2000	2001	2002	1998	1999	2000	2001	2002
	skutečnost	skutečnost	předběžný	projekce	projekce	skutečnost	skutečnost	předběžný	projekce	projekce
Hrubý konsolidovaný dluh veřejných rozpočtů	240,0	275,2	332,4	428,3	452,5	13,1	14,6	17,0	20,1	19,7
Státní dluh	193,6	226,8	287,4	358,3	401,1	10,5	12,0	14,7	16,8	17,5
Dluh mimorozpočtových fondů	15,0	16,6	14,3	22,2	0,0	0,8	0,9	0,7	1,0	0,0
Dluh veřejného zdravotního pojištění	1,7	1,2	0,7	0,5	0,4	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Dluh územně samosprávných celků	39,2	40,3	41,4	47,3	51,0	2,1	2,1	2,1	2,2	2,2
Domácí	175,4	215,1	269,8	–	–	9,5	11,4	13,8	–	–
Zahraniční	33,9	28,7	29,8	–	–	1,8	1,5	1,5	–	–
Neidentifikováno	30,7	31,4	32,8	–	–	1,7	1,7	1,7	–	–

VÝDAJE A SALDO KONSOLIDOVANÝCH VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ – v mld. Kč a jejich podíly na HDP

		konsolidované veřejné rozpočty						podíl na HDP v %				
		1998	1999	2000	2001	2002	1998	1999	2000	2001	2002	předběžný
		skutečnost	skutečnost	skutečnost	očekávaná skutečnost	předběžný	skutečnost	skutečnost	skutečnost	očekávaná skutečnost	skutečnost	
B	VÝDAJE POSKYTNUTÝCH PŮJČEK	765,2	817,9	877,9	1 035,6	1 109,9	41,7	43,3	44,8	48,6	48,3	
I	VÝDAJE VČ. ČISTÝCH PŮJČEK	737,5	755,0	843,0	960,1	822,8	40,1	40,0	43,0	45,1	35,8	
II	VÝDAJE (III + IV)	737,7	796,4	867,9	1 022,7	1 022,8	41,0	42,2	44,3	48,0	47,9	
III	BĚŽNÉ VÝDAJE (1+2+3)	658,6	693,4	751,7	898,4	972,7	35,9	36,7	38,4	42,2	42,4	
1	Neinvestiční nákupy a související výdaje	151,4	161,3	171,0	199,2	205,8	8,2	8,5	8,7	9,3	9,0	
1.1	platby zaměstnanců a ostat. platby za provedenou práci	62,6	69,4	70,3	79,5	73,0	3,4	3,7	3,6	3,7	3,2	
1.2	povinné pojistné placené zaměstnavatelem	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	–	–	
1.3	ostatní neinvestiční nákupy a související výdaje	88,7	91,8	100,6	119,6	132,8	4,8	4,9	5,1	5,6	5,8	
2	Úroky	21,4	19,5	21,2	25,7	27,1	1,2	1,0	1,1	1,2	1,2	
3	Dotace a ostatní běžné transfery	485,9	512,6	559,6	673,5	739,7	26,4	27,2	28,6	31,6	32,2	
3.0	transfery veřejným rozpočtům stejné úrovně vlády	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	
3.1	dotace	139,2	139,1	157,7	236,2	280,3	7,6	7,4	8,0	11,1	12,2	
3.1.1	nefinančním veřejným podnikům	76,2	87,6	91,9	111,4	142,6	4,1	4,6	4,7	5,2	6,2	
3.1.2	finančním institucím	33,2	17,5	27,4	81,5	96,2	1,8	0,9	1,4	3,8	4,2	
3.1.4	ostatním podnikům	29,8	34,1	38,4	43,3	41,5	1,6	1,8	2,0	2,0	1,8	
3.2	transfery veřejným rozpočtům jiné úrovně vlády	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	
3.3	transfery obyvatelstvu vč. nerizikových organizací	345,0	371,1	399,1	433,2	455,6	18,8	19,7	20,4	20,3	19,8	
3.5	transfery do zahraničí	1,7	2,4	2,7	4,0	3,9	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	
IV	KAPITÁLOVÉ VÝDAJE (4, 6+7)	94,1	103,0	116,2	124,3	126,6	5,1	5,5	5,9	5,8	5,5	
4.6	pořízení investic	60,1	66,3	76,9	77,4	72,7	3,3	3,5	3,9	3,6	3,2	
7	Investiční transfery	34,0	36,7	39,3	46,9	54,0	1,8	1,9	2,0	2,2	2,4	
7.1	domácí	34,0	36,7	39,3	46,9	54,0	1,8	1,9	2,0	2,2	2,4	
7.1.0	veřejným rozpočtům stejné úrovně vlády	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	
7.1.1	veřejným rozpočtům jiné úrovně vlády	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	
7.1.2	nefinančním veřejným podnikům	21,8	24,0	25,2	14,0	14,6	1,2	1,3	1,3	0,7	0,6	
7.1.x	ostatní	12,2	12,7	14,1	32,9	39,4	0,7	0,7	0,7	1,5	1,7	
7.2	zahraniční	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	–	–	–	–	–	
POSKYTNUTÉ PŮJČKY		12,5	21,5	10,0	12,9	10,5	0,7	1,1	0,5	0,6	0,5	
Domácí		7,3	18,3	9,7	12,9	10,5	0,4	1,0	0,5	0,6	0,5	
Zahraniční		5,2	3,2	0,3	0,0	0,0	0,3	0,2	0,0	–	–	
V	PŮJČKY mínus SPLÁTKY (čisté půjčky)	-15,2	-41,4	-24,9	-62,6	-276,6	-0,8	-2,2	-1,3	-2,9	-12,0	
A - B	SALDO vč. čistých půjček	-28,2	-11,1	-82,0	-98,2	70,6	-1,5	-0,6	-3,2	-4,6	3,1	
AI - BII	SALDO bez zahrnutí čistých půjček	-43,3	-52,5	-86,9	-160,7	-206,0	-2,4	-2,8	-4,4	-7,5	-9,0	
AIII-BIII	Saldo běžné bilance	40,9	41,4	18,6	-47,6	-94,7	2,2	2,2	1,0	-2,2	-4,1	
A-B+2.	Saldo primární bilance	-6,8	8,4	-40,8	-72,5	97,8	-0,4	0,4	-2,1	-3,4	4,3	